



# INFORME DE FISCALIZACIÓN



## PROGRAMA DE TRABAJO TEMPORAL EN EL EXTERIOR

# INFORME DE FISCALIZACIÓN

## PROGRAMA DE TRABAJO TEMPORAL EN EL EXTERIOR MINISTERIO DE TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL

Se realizó un proceso de fiscalización a la implementación del Programa de Trabajo Temporal en el Exterior del Ministerio de Trabajo y Previsión Social -MINTRAB-, que responde a la Política Nacional de Empleo Digno. Dicho programa tiene como objetivo ampliar las oportunidades para que en Guatemala las mujeres y los hombres cuenten un empleo digno y productivo, que fomente el crecimiento inclusivo y sostenible en la reducción de la pobreza y la desigualdad, contribuyendo a la migración regular, ordenada y segura.

La fiscalización del Programa constituyó en una serie de acciones basadas en solicitudes de información, reuniones de trabajo con las autoridades involucradas y visitas institucionales que determinaron que el Programa de Trabajo Temporal en el Exterior **cuenta con graves obstáculos que limitan el cumplimiento de objetivos**, la cual se puede evidenciar en los siguientes elementos:

### HALLAZGOS

- El Programa del Ministerio de Trabajo dio inició en 2019 con la prueba piloto que logró colocar a 13 guatemaltecos en el extranjero. En el año 2020 el programa se oficializó y colocó a 123, en lo que va del 2021 a 64, se espera que a finales de junio sean 620 guatemaltecos en el extranjero y la meta es cerrar el año con 1,000 beneficiados.
- Vale mencionar, que este programa del Mintrab es la vía estatal para aplicar a ofertas de trabajo temporal en el extranjero, principalmente Estados Unidos y Canadá, pero no es la única, existen otras opciones a través de empresas reclutadoras privadas que brindan estos mismos servicios. Durante 2020, la Embajada de Canadá hace referencia que alrededor de 13,000 guatemaltecos fueron beneficiados con esta iniciativa.
- Sin embargo, el Ministerio de Trabajo no cuenta con un registro de estas empresas reclutadoras privadas, ningún reglamento, ni algún tipo de certificación, lo que hace a la iniciativa vulnerable a grupos o personas que buscan lucrar mediante estafas y engaños a interesados para su inclusión, cuando los tramites son gratuitos. Esto se agudiza con estructuras criminales de trata de personas y coyotajes, en donde se acentúan más los peligros.

- Consciente de las estafas que se han suscitado a guatemaltecos en relación con la colocación de ellos en el exterior y de las diversas denuncias de empresas de reclutamiento que hacen cobros indebidos a las personas interesadas; se ha solicitado la creación de un reglamento, el cual se encuentra en proceso de elaboración y dictámenes por diferentes instituciones desde hace varios meses sin ser aprobado.
- El programa lo promocionan el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Relaciones Exteriores por medio de Consulados y Embajadas guatemaltecas en el exterior. La relevancia del Programa del Mintrab radica en el potencial que tiene, ya que por ser estatal brinda mayor confianza a las empresas interesadas. Además, de contar con la estructura internacional para su promoción y coordinación.
- Existe una fuerte preocupación ante el poco interés y relevancia que el Gobierno da al Programa, reflejado en la escasa asignación presupuestaria bajo el Departamento de Movilidad Laboral. El Plan Operativo Anual -POA- para 2022 contempla un aumento del doble de la asignación presupuestaria de este año, ascendiendo a casi Q800,000.00. Sin embargo, el Programa de Trabajo Marino Mercante Guatemalteco en el Extranjero, iniciativa número 5668 en discusión en el Congreso, planea ser incluido dentro de este departamento; lo cual sobrecargará el trabajo haciendo que el aumento financiero sea poco efectivo en cuanto a resultados.
- El departamento no cuenta con suficiente recurso humano necesario para la demanda laboral internacional existente. En el Programa trabajan 11 personas, antes eran 7, pero el 10 de mayo recién ingresaron 4 más. El Departamento está liderado por la coordinación y tres divisiones: a) Promoción Internacional y Visado de Trabajo Temporal b) Base de Datos y c) Proceso de Reclutamiento. Estas divisiones están a cargo de una jefatura respectivamente; y para suplir todas las funciones y actividades que giran en torno a los procesos del Programa tienen dos trabajadores cada una. Esto hace que los trabajadores estén constantemente implicados a jornadas de horas y días extras de trabajo sin ser retribuidas.
- Entre otras cosas que denotan las debilidades del programa, es que no cuenta con Manual de Normas y Procedimientos tanto operativo como administrativo aprobado, que determine las funciones dentro del Departamento de Movilidad Laboral.
- La pandemia por COVID-19 ha complicado la implementación del programa en términos administrativos, el procesamiento de pasaportes y visas, pero que han sido solventados mediante acuerdos interinstitucionales. A pesar de ello, la demanda

laboral en el extranjero sigue en aumento y se deben contar con las herramientas y capacidades para dar respuesta.

- El Departamento de Seguridad Nacional -DHS- y el Departamento de Trabajo -DOL- de Estados Unidos pusieron a disposición de empleadores estadounidenses 16 mil visas de trabajo temporal no agrícola para el año fiscal 2021. Estas visas serán para personas procedentes del Triángulo Norte de Centroamérica. **La urgencia de fortalecer el programa es que si éstas visas llegaran a gestionarse, el Estado de Guatemala no cuenta con la capacidad administrativa del Ministerio de Trabajo para tramitarlas; ni con los mecanismos de supervisión a las empresas reclutadoras privadas para la prevención de engaños y estafas. Esta mala gestión podría llevar a la pérdida de oportunidades de migración laboral segura.**

#### **Incidencia:**

Por lo anterior, se **solicitó la conformación de una sub comisión de visas de trabajo**, liderada por los miembros de la Comisión de Relaciones Exteriores que instaló una mesa de trabajo interinstitucional de seguimiento para que las acciones consecutivas del programa sean coordinadas y permita contar con los insumos necesarios para su funcionamiento.

Así mismo, reitero mi compromiso con contribuir, desde la función legislativa, para el fortalecimiento de este importante programa que permitiría mayores oportunidades de migración laboral, segura y regular.

Guatemala, 24 de mayo de 2021

Fuentes de consulta adicional:

- Respuesta del Ministerio de Trabajo, 23 de febrero: Oficio No. 89-2021/PRBL/mpfg, <https://bit.ly/3uffEcM>
- Oficio Diputada Andrea Villagrán, 05 de marzo: Oficio No. E48-021 Ref./AVA/gb <https://bit.ly/3wySobD>

## ANEXOS

### INFORMACIÓN GENERAL DEL PROGRAMA DEL PROGRAMA

El ente encargado del Programa Temporal de Trabajo es la Dirección de Movilidad Laboral.

#### DIRECCIÓN DE MOVILIDAD LABORAL:

Tiene como objetivo establecer controles y verificación del cumplimiento de normas para los trabajadores guatemaltecos en el extranjero, en coordinación con otras dependencias del Estado.

Funciones:

1. Promoción del Programa por medio de Consulados y Embajadas guatemaltecas en el exterior,
2. Proceso de reclutamiento de personas interesadas en trabajar en el extranjero,
3. Generación de alianzas con el sector académico para brindar capacitaciones a los trabajadores;
4. Implementación de alianzas con el sector público que permita filtrar a los candidatos en los procesos de precalificación de los interesados en el Programa;
5. Proceso de selección y colocación de trabajadores de conformidad con lo solicitado por empleadores en el exterior;
6. Orientación a los trabajadores migrantes sobre los derechos fundamentales y laborales;
7. Registro del Flujo de guatemaltecos trabajadores migrantes temporales que se dirigen a laborar al extranjero regulado mediante un contrato de trabajo;
8. Coordinación con las instituciones públicas pertinentes para la atención de los trabajadores migrantes, buscando la asistencia relacionada al cumplimiento de la normativa laboral para los trabajadores, así como apoyar en las acciones administrativas que se requiera por parte del trabajador guatemalteco, que conlleve a cumplir adecuadamente los estados migratorios correspondientes en el exterior; y,
9. Elaboración de campañas de información y prevención de estafas en el reclutamiento y contratación de trabajadores migrantes temporales.

Origen del Programa de Trabajo Temporal proviene de la Política Nacional de Empleo Digno que tiene como objetivo ampliar las oportunidades para que en Guatemala las mujeres y los hombres tengan un empleo digno y productivo, por medio de un esfuerzo integrado de la política económica y social y de los sectores público y privado, que fomente el crecimiento sostenido, inclusivo y sostenible y la reducción de la pobreza y la desigualdad, en especial de los pueblos indígenas, el área rural, las mujeres y los jóvenes.

#### ACERCA DEL PROGRAMA DE TRABAJO TEMPORAL

- Brinda acompañamiento durante todo el proceso de reclutamiento, selección y colocación en el extranjero.
- Cuenta con una base de datos de 34, 171 personas registradas e interesadas en trabajar de manera temporal.

## CAMPAÑAS

El departamento de movilidad, consciente de las estafas a los guatemaltecos en relación con la colocación de éstos en el exterior; en 2019 trabajó un diseño de campaña con relación a cómo funciona el Programa y su implementación.

- Serie de campañas a través de Spots radiales y videos en redes sociales.
- Se tiene planificado realizar dos campañas más este año.

## EMPLEADOS EN EL EXTERIOR

- En 2018 se diseñó el proyecto piloto.
- En 2019 se implementó el proyecto piloto del programa, el cual tuvo éxito en generar la oportunidad laboral en el extranjero para 13 guatemaltecos en Canadá, con una oportunidad temporal por 24 meses en el sector agrícola.
- En 2020 se colocó a 123 personas en el extranjero a pesar de la pandemia del COVID-19.
- Este año se dará salida a más de 450 guatemaltecos entre Canadá y Estados Unidos.

## GRUPO META

- Jóvenes de 18 a 29 años, así como adultos mayores hasta los 65 años, que puedan realizar las actividades y que llenen el perfil que sea solicitado por los empleadores en el extranjero.

## FASES DEL PROCESO DE INTERMEDIACIÓN

### Fase 1. Promoción del Programa de Trabajo

1. Promover el programa a empresas en el extranjero que requieran mano de obra calificada;
2. Envío de información del programa a agencias reclutadoras en el extranjero, Embajadas y consulados de Guatemala en el exterior para que a través de estos se promueva el Programa.

### Fase 2. Generación de Alianzas Estratégicas

1. Generación de Alianzas estratégicas con la academia y organizaciones para apoyar con la capacitación de los interesados en el Programa de Trabajo Temporal;
2. Alianza con dependencias del Organismo Ejecutivo, Organismo Judicial y Ministerio Público, que permitan facilitar el proceso de precalificación de las personas registradas para obtener documentación requerida para el expediente del interesado.

### Fase 3. Registro y filtrado de candidatos

1. Registro de interesados en participar en el Programa de Trabajo Temporal;
2. Filtrado de candidatos acorde a las alianzas estratégicas;
3. Entrevista del candidato;
4. Ingreso del interesado al Catálogo de puestos.

#### Fase 4. Registro de perfiles de trabajadores

1. Recepción de perfiles y puestos por parte del empleador;
2. Desarrollo del perfil dentro del departamento de Movilidad Laboral;
3. Catalogar los perfiles de los interesados del Registro con los puestos solicitados por el empleador.

#### Fase 5. Selección de candidatos

1. Selección de perfiles de conformidad con el puesto solicitado por el empleador;
2. Entrevista con los candidatos por parte del empleador y personal del Departamento de Movilidad Laboral;
3. Selección del trabajador por parte del empleador.

#### Fase 6. Trámite y salida al extranjero

1. Llenado de formularios requeridos por las Embajadas para poder solicitar una visa de trabajo;
2. Gestionar ante la Embajada para solicitar citas para el trámite de solicitud de visas de trabajo;
3. Traslado de expedientes para el trámite de visa;
4. Recepción de expedientes con visa;
5. Coordinación de salida del trabajador.

#### Fase 7. Seguimiento

1. Traslado de información al Ministerio de Relaciones Exteriores, en relación con los trabajadores en el exterior.
2. Coordinación de apoyo y seguimiento para los trabajadores, por medio de los Consulados y Embajadas.

## PRESUPUESTO EJERCICIO FISCAL 2021

### MINISTERIO DE TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL PRESUPUESTO DEPARTAMENTO DE MOVILIDAD LABORAL / DIRECCIÓN GENERAL DE EMPLEO

PROGRAMACIÓN DE INSUMOS EJERCICIO FISCAL 2021						
INSUMO	REGLON	CANTIDAD	UNIDAD DE MEDIDA	PRECIO UNITARIO	PRECIO TOTAL	Responsable
Programa 11 Gestión de Asuntos Laborales						
Servicio de Información a Trabajadores guatemaltecos en el Exterior						
Arrendamiento de Edificio y Locales	151	12 meses	Unidad	Q6,900.00	Q82,800.00	Dirección General de Empleo
Reconocimientos del Gasto	136	86 días al año	Unidad	Q420.00	Q36,150.00	
Servicio de Informática y Sistemas Comutarizados	186	36	Unidad	Q4,500.00	Q162,000.00	
Equipo Educativo, Cultural y Recreativo	324	Varios	Unidad	Q10,000.00	Q10,000.00	
Equipo de comunicación	326	Varios	Unidad	Q109,050.00	Q109,050.00	
<b>GRANDES TOTALES</b>					<b>Q400,000.00</b>	

Son 7 personas en el programa (a esto se deben sumar 4 personas de recién ingreso, para un total de 11 en el programa)

- 2 personas laborando en renglón 029, Coordinador del Departamento y Encargado de la Promoción Internacional del Programa.
- 3 personas laborando en renglón 018, Encargados de la base de datos y del proceso de reclutamiento.
- 2 personas laborando en renglón 011, Encargado del proceso de reclutamiento y secretaria del programa.

## **ACCIONES SIGUIENTES**

### **REUNIÓN DEPARTAMENTO MOVILIDAD LABORAL, 03 DE MARZO**

Luego de recibir la información por parte del Departamento de la Unidad Laboral, se envió oficio de solicitud de reunión para el miércoles 3 de marzo en las oficinas del Despacho. En esta reunión asistieron el Licenciado Kelvin René Aguilar Menéndez, Director General de Empleo y el Licenciado Alberto Luján Villagrán Encargado del Departamento de Movilidad Laboral.

Como conclusión de esta reunión, se pudo determinar que el programa presenta escasez de recursos para la adecuada ejecución, cumplimiento de metas y objetivos. De igual manera, no existe un reglamento que determine las funciones del departamento en mención y que le de sustento legal. Esto conlleva a la falta de organización, ya que únicamente 07 personas trabajan dentro del programa, lo que genera poca capacidad de atraer la demanda laboral que sea solicitada por los empleadores.

### **OFICIO MANIFIESTO DE INTERÉS, 05 DE MARZO**

Posterior a la reunión en mención, se envió oficio de manifiesto de interés sobre el programa al Señor Rafael Eugenio Rodríguez Pellecer, Ministro de Trabajo Previsión Social. En el oficio recibido el 08 de marzo, se hizo mención sobre los puntos mencionados anteriormente, y se resaltó la preocupación alrededor de la poca atención que se le brinda al Programa que es de suma importancia para lograr dar a los guatemaltecos y guatemaltesas una oportunidad de empleo digno que coadyuve a la migración regular, ordenada y segura.

Por otro lado, se comentó sobre la necesidad de enfocar adecuadamente el uso de recursos para que de una manera eficiente se puedan cumplir los objetivos del programa.

## **COMPROMISO CON LAS OPORTUNIDADES DE EMPLEO PARA LOS GUATEMALTECOS**

### **COMISIÓN DE RELACIONES EXTERIORES, 09 DE MARZO**

Durante la sesión de Comisión de Relaciones Exteriores del martes 09 de marzo, la Diputada Andrea Villagrán resaltó la importancia y trascendencia del Programa dadas las oportunidades laborales seguras y regulares que brinda a los guatemaltecos en el exterior;

oportunidades que, debido a la escasez de recursos y fortalecimiento institucional, se están viendo limitadas.

Gracias a la incidencia de la Diputada Villagrán y como parte de las acciones tomadas por parte de la Comisión, se propuso entablar una Mesa Técnica para dar seguimiento al Programa, dado al gran interés de todos los diputados.

### **SEGUNDA REUNIÓN DEPARTAMENTO MOVILIDAD LABORAL, 13 DE ABRIL**

En seguimiento a la fiscalización del Programa, se convocó a una segunda reunión de trabajo con el objetivo de conocer las posibles mejoras y avances que se realizaron dentro de este.

Para ello, nuevamente participaron el Licenciado Aguilar y el Licenciado Luján. En la reunión se indicó que ya existe una propuesta de Acuerdo Ministerial que vendría a coadyuvar al correcto funcionamiento del Programa. Asimismo, se comentó sobre la posible contratación de personal y una posible reestructuración del departamento ante la dinámica del programa.

Existe una proyección de alrededor de 557 guatemaltecos que podrían migrar a Estados Unidos y Canadá con oportunidad laboral, para tener un total de 620 para junio 2021. En cuanto al presupuesto del Programa, se indicó que se hizo el plan operativo anual y se tiene proyectado aumentar el presupuesto casi al doble de lo que actualmente cuenta con un total de Q800,000.00.

Responsables del Programa de Trabajo Temporal en el Extranjero indicaron que se está trabajando en una campaña de prevención de estafa para el Programa, esto debido a que existen denuncias de empresas de reclutamiento que hacen cobros indebidos a las personas interesadas.

### **COMISIÓN DE RELACIONES EXTERIORES, 13 DE ABRIL**

Durante la sesión del martes 13 de abril se informó la sobre conformación de la Mesa Técnica de Trabajo Temporal en el Exterior. Esta mesa de trabajo estará siendo liderada por el Diputado Julio Lainfiesta, contando con el apoyo de casi la totalidad de los miembros de la Comisión de Relaciones Exteriores.

### **MESA TÉCNICA DE TRABAJO TEMPORAL EN EL EXTERIOR, 28 DE ABRIL**

En esta primera reunión de la Mesa Técnica, a cargo de la Comisión de Relaciones Exteriores, se contó con la participación de:

Embajadora Arabella Woolfolk, Directora General de Asuntos Consulares y Migratorios de la Cancillería;

Silvana Morales, Representante de la Cámara de Comercio Guatemalteco Canadiense;

Raúl Berrios y Álvaro Caballeros, de CONAMIGUA;

Alberto Luján del Departamento de Movilidad Laboral;

Geovanna Salazar, Viceministra de Previsión Social y Empleo;

Manuel Estuardo Rodríguez, Director General en Funciones Instituto Guatemalteco de Migración y Diputados miembros de la Comisión de Relaciones Exteriores.

La sesión se centró en la problemática actual del Programa de Trabajo Temporal en el Exterior, indicando que, a la fecha, para que un guatemalteco cuente con la oportunidad de laborar en el exterior, existen dos formas de optar. La primera se centra mediante el apoyo de agencias de reclutamiento. Son estas agencias quienes brindan el apoyo y facilidad de optar a los empleos y se encargan de todo el trámite necesario para la obtención de la visa y demás papelería requerida para la obtención de las oportunidades laborales en el exterior. Por otro lado, se cuenta con el programa liderado por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, que se encarga de facilitar el proceso. Sin embargo, el -MINTRAB- no tiene registro de cuántas agencias reclutadoras existen para prestar este servicio, lo cual propicia trata de personas y muchas otras anomalías.

Como parte de las soluciones propuestas por los diputados, es la creación de un acuerdo gubernativo para contar con la normativa establecida, para que una vez registradas, las agencias reclutadoras, sean parte de la base de datos del MINTRAB y con ello se pueda normar su función.

La base legal para poder realizar este convenio se sustenta en el artículo 34 del Código de Trabajo en donde se establece que la contratación de guatemaltecos queda prohibida sin la autorización del Ministerio de Trabajo, y que el trabajo debe cumplir con las mismas condiciones que en Guatemala. Por otro lado, es necesario dotar al Viceministerio de un mayor presupuesto que permita implementar los cambios pertinentes.

Se acordó convocar otra sesión de trabajo, para darle continuidad a la resolución de las problemáticas actuales del programa, con la finalidad de brindar un mejor servicio y opciones laborales a los guatemaltecos.

#### **VISITA MINISTERIO DE TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL, 04 DE MAYO**

Como parte de la función de fiscalización al Programa de Trabajo Temporal en el Exterior, la Diputada Villagrán visitó las instalaciones del Ministerio para conocer más sobre este. Durante la reunión participaron: Rafael Eugenio Rodríguez Pellecer, Ministro de Trabajo y Previsión Social, Geovanna Salazar Viceministra de Previsión Social y Empleo y Alberto Luján, del Departamento de Movilidad Laboral

En la reunión se abordaron los retos actuales del programa, dados los recursos, tanto humanos, como financieros, de que dispone. Además, indicaron que a raíz de la pandemia en 2020 se percataron de la migración laboral que existía ya que dado el cierre de los aeropuertos e instituciones que prestan servicios migratorios, se vieron en la necesidad de acudir al Programa para poder hacer viable su oferta laboral internacional.

En cuanto a los avances que han realizado desde la última sesión de la Mesa Técnica, las autoridades indicaron que están por finalizar el reglamento que permitirá que las agencias reclutadoras puedan estar registradas dentro del Ministerio. La construcción del reglamento contó con la participación del Ministerio de Relaciones Exteriores, Procuraduría General de la Nación en cuanto a la elaboración del dictamen y la Secretaría General de la Presidencia como cuerpo consultivo. Se espera que la supervisión efectiva que plantea dicho reglamento permita detener la estafa y cobros ilegales que algunas empresas reclutadoras hacen a los guatemaltecos.

Se realizó un recorrido por el Departamento de Movilidad Laboral, donde se constató que existen solamente 7 personas contratadas por el Ministerio y 2 pasantes adicionales para prestar todos los servicios que el Programa indica. En ocasiones, los trabajadores prestan jornadas extras de trabajo. Sin embargo, estas no son retribuidas. Asimismo, con el objetivo de dotar de mayor personal al programa se tiene prevista la contratación de 4 personas más a partir del 10 de mayo. No obstante, se hizo la salvedad de que se debe incrementar el presupuesto para el Ministerio, ya que, de no ser así, las contrataciones de estas personas quedarían sin efecto a partir del próximo año.